UB Press
Environmental Governance
ISU, KEBIJAKAN, DAN TATA KELOLA LINGKUNGAN HIDUP
M. Chazienul Ulum
Rispa Ngindana

ENVIRONMENTAL GOVERNANCE

Isu, Kebijakan dan Tata Kelola Lingkungan Hidup

ENVIRONMENTAL GOVERNANCE

Isu, Kebijakan dan Tata Kelola Lingkungan Hidup

M. Chazienul Ulum
Rispa Ngindana

2017

ENVIRONMENTAL GOVERNANCE: ISU, KEBIJAKAN DAN TATA KELOLA LINGKUNGAN HIDUP

Penulis :
M. Chazienul Ulum
Rispa Ngindana

ISBN: 978-602-432-187-1

Perancang Sampul :
Tim UB Press

Penata Letak :
Tim UB Press

Pracetak dan Produksi:
Tim UB Press

Penerbit:
UB Press

UB Press
Jl. Veteran 10-11 Malang 65145 Indonesia
Gedung INBIS Lt.3
Telp: (0341) 5081255, wa 082228238999
e-mail: ubpress@gmail.com/ubpress@ub.ac.id
http://www.ubpress.ub.ac.id

Cetakan Pertama, Februari 2017

i-xvi +186 hlm, 15.5 cm x 23.5 cm

Belantara Meradang

Lihatlah ke seantero nusantara!
Deru gergaji di belantara raya
Jejak nafsu penjarah merajalela
Merangsek tanpa ampun
Setiap langkah mereka pun
S'lalu mengoyak hutan, rusak
Berserak-serak

Air liur kotor koruptor
Menjilati kayu tanpa henti
Hingga tetes getah tak bersisa
Lalu tinggalkan sepah
Paksa semesta 'tuk menabuh
Genderang perlawanan dini
Bertalu-talu

Dengarlah suara rimba!
"Di manakah keprihatinan yang nyata?
Sudikah anak bangsa menanggung
Malapetaka yang 'kan datang
Dari ibu pertiwi yang geram
Gara-gara ulah serampangan kalian
Berlarut-larut."

(MCU, Metro Riverside, 2015)

MENDESAU SUARA, MEMIUH MAKNA

Prof. Dr. Soesilo Zauhar, MS.
Guru Besar pada Fakultas Ilmu Adminstrasi Universitas Brawijaya

Barangkali benar dan tak berlebihan jika tokoh yang berasal dari Pakistan bernama Muhammad Ali Jinnah berujar "Bumi ini sebenarnya cukup untuk memenuh kebutuhan seluruh umat manusia, tetapi tidak pernah cukup untuk memuaskan keserakahan seorang anak Adam saja." Sejarah peradaban manusia selalu menunjukkan betapa kerakusan dan keserakahan manusia selalu menjadi pemicu utama kemerosotan keindahan dan kelestarian dunia. Simak misalnya yang terjadi pada bangsa Sumeria yang menghuni dan mendiami wilayah Mesopotamia pada sekitar tahun 4.500 SM sampai dengan 3.000SM. Awalnya, daerah ini adalah daerah yang subur dan hijau serta dijuluki palungan peradaban. Hanya karena ulah, keserakahan dan kerakusan manusia, cerita tentang kesuburan, ketenteraman dan kedamaian ini cepat menghilang, dan kini mereka hanya bisa mengenang masa kejayaan mereka, serta cerita tentang surga yang menghilang. Surga yang hilang tak hanya terjadi dan berhenti di Mesopotamia, tetapi juga di seluruh muka bumi ini, mulai dari Kutub Utara hingga Kutub Selatan. Kebakaran, penggundulan hutan serta hujan salah musim tak hanya terjadi di belahan bumi selatan, tetapi juga di belahan bumi utara. Banjir bandang yang

terjadi di beberapa daerah di Indonesia, juga disebabkan oleh keserakahan manusia. Karena ulah manusia juga bumi ini menjadi gersang, panas, kehilangan keanekaragaman hayati, ketimpangan gobal dan spasial, kemerosotan sosial dan kekurangadilan.

Lalu apa yang telah diperbuat oleh ilmuwan, khususnya ilmuwan Administrasi Publik, untuk menangani masalah itu semua? Apakah mereka hanya berpangku tangan, ataukah mereka tela berbuat tetapi masih gagal dalam memecahkan masalah tersebut?

Memang ada sebagian pihak yang menuduh dan berpendapat bahwa para ilmuwan kurang tanggap terhadap persoalan lingkungan dan kurang tanggap terhadap masalah aktual yang dihadapi masyarakat serta sederet kecaman yang dialamatkan kepada mereka. Sekilas memang kritik yang bersifat stereotip tersebut benar adanya, walaupun tak seluruhnya benar. Pada tahun 1950-an, *Team Ten* yang diketuai oleh Alison dan Peter Smithson telah mengkritik karya para arsitektur yang dianggap kurang manusiawi. Berlanjut pada tahun 1960-an, Wolfe dan Powley telah pula mengkritik pembangunan perumahan yang berskala besar dan peremajaan kota yang menggusur dan memecah 'kekentalan' penduduk. Demikian juga pada tahun 1970-an, para *behavioralist* menuduh para arsitek kurang mengindahkan kebutuhan sosial masyarakat, mengabaikan hubungan manusia dan lingkungan binaan serta mengurangi kebutuhan kultural masyarakat (Budiarto, 1991:4).

Harus diakui secara jujur, di kalangan ilmu sosial, selain ilmu ekonomi, studi yang bersifat *ipso facto* dan studi terhadap fenomena sosial yang telah terjadi, lebih banyak dilakukan daripada studi yang bersifat *ex ante*, yang mengantisipasi dampak

sebelum kejadian berlangsung. Hal ini di samping disebabkan oleh kemajuan yang dialami oleh ilmu ekonomi, baik teori dan metodologinya, juga disebabkan oleh keberanian ilmu ekonomi di dalam mengabaikan variabel yang dianggap kurang penting.

Kondisi yang kurang menguntunkan ini membawa dampak yang kurang menggembirakan bagi Administrasi Publik. Hasil studi dari ilmuwan Administrasi Publik dianggap sebagai kritik yang tak memberi jalan keluar, dan karenanya dinilai kurang memiliki manfaat bagi kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Beberapa kritik tersebut mungkin disebabkan oleh satu atau gabungan dari beberapa hal, seperti wadah ilmu itu (universitas, fakultas maupun program studi yang belum memiliki tradisi keilmuan yang kuat), para pemerhati, ilmuwan, dan pengemban ilmunya yang kurang cermat dalam melakukan analisis, ilmunya sendiri yang belum memiliki kelaikan teoritik dan metodologik yang memadai atau mungkin disebabkan oleh faktor eksternal lainnya.

Universitas, fakultas, dan program studi yang memiliki kewajiban mengembangkan ilmu kadang memiliki sistem komunikasi yang lebih bersifat sosial daripada akademik. Budaya akademik, seperti diskusi dan membaca di perpustakaan masih merupakan kegiatan yang kurang menarik jika dibandingkan dengan kegiatan yang bersifat hura-hura. Alhasil, kewajiban para ilmuwan untuk memecahkan berbagai persoalan kemasyarakatan belum diimbangi dengan konsep dan konstruk yang memadai.

Krisis tersebut telah membuka mata hati para ilmuwan akan pentingnya kongruensi antara keberadaannya dengan peran yang harus dimainkannya, dan telah pula mendorong para ilmuwan untuk mencari perangkat analisis yang dapat membantu dalam

studi yang bersifat antisipatori yang dapat memperkirakan dampak yang timbul dari suatu kegiatan. Salah satu upaya tersebut adalah yang dilakukan oleh dua orang ilmuwan muda dan berbakat dari Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, Mochamad Chazienul Ulum dan Rispa Ngindana, yang menerbitkan buku *Environmental Governance* ini.

Menurut mereka, tata kelola lingkungan hidup yang hanya diserahkan kepada pemerintah, akan menghasilkan tata kelola yang parsial, yang hanya mengedepankan kepentingan sepihak. Akibatnya, persoalan lingkungan hidup yang begitu kompleks, tak tertangani dengan tuntas, dan bersifat parsial serta kurang berkelanjutan. Sebagai gantinya, mereka menawarkan konsep *environmental governance* yang diharapkan mampu memecahkan persoalan lingkungan dengan komprehensif dan berkelanjutan. Buku ini walaupun kecil dan tipis diharapkan tak hanya bersuara mendesau, gemericik air di musim kemarau, namun mampu memiliki gaung yang akan membuka cakrawala berpikir kita di tengah persoalan lingkungan yang kian hari kian rumit dan membuncah. Selamat kepada Mas Ulum dan Mbak Rispa, semoga kita semua bisa memiuh makna darinya. Aamiin..

Lembah Brantas, November 2016

SZ

PENGANTAR PENULIS

Puji dan syukur ke hadirat Allah swt yang senantiasa memberikan kemudahan kepada kami untuk menyelesaikan penulisan buku ***Environmental Governance***. Melalui buku ini kami berikhtiar memberikan wacana kepada pembaca untuk memahami secara lebih seksama bahwa lingkungan adalah tempat habitat yang membutuhkan atensi sekaligus proteksi. Perusakan lingkungan yang dilakukan secara terus-menerus akan berdampak buruk bagi kelestarian ekosistem dan manusia sekarang maupun generasi di masa yang akan datang.

Buku ini mengelaborasi beberapa konsep yang dianggap penting untuk mempelajari dan memahami tentang eksistensi lingkungan hidup, termasuk dalam hubungannya dengan pembangunan. Di antaranya adalah etika lingkungan yang dimaksudkan untuk menganalisis pentingnya dimensi etis demi terjaganya kelestarian lingkungan-alam. Selain itu, buku ini juga menyajikan kebijakan tentang pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia yang dapat merefleksikan tingkat keseriusan pemerintah dalam pelestariannya.

Sebagai sebuah buku teks, penulis juga mengetengahkan konsep teoritis pengelolaan lingkungan hidup yang dapat memberikan pengetahuan kepada pembaca dalam upaya menjaga dan melestarikan lingkungan hidup. Beberapa kasus terkait isu-isu pembangunan berkelanjutan yang berdampak pada destruksi lingkungan juga dianalisis yang bertujuan untuk membuka

wawasan bahwa modernisasi dapat berdampak negatif terhadap keseimbangan ekosistem-alam.

Buku ini ditujukan kepada mereka yang berminat mengkaji tentang tata kelola lingkungan hidup (*environmental governance*), baik dari kalangan akademisi maupun praktisi. Buku ini bermanfaat, terutama dalam rangka pengembangan pengetahuan dan pengayaan analisis tentang kebijakan dan konservasi lingkungan hidup. Untuk itu, penulis berupaya mengintegrasikan konseptualitas lingkungan hidup, aktualitas kebijakan lingkungan dan realitas problematika yang dihadapi.

Akhirnya, pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah turut berkontribusi membantu proses penyusunan dan penerbitan buku ini. Kami berterima kasih kepada Prof. Dr. Soesilo Zauhar, MS. yang telah berkenan memberikan pengantar pakarnya. Pihak UB Press yang bersedia menerbitkan buku ini. Tidak lupa kiranya kami mengharapkan kritik dan saran yang konstruktif.

Malang, 2016

DAFTAR ISI

DAFTAR GAMBAR

BAB 1

PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN DAN ENVIRONMENTAL GOVERNANCE

1.1. Urgensi Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development*)

Menurut Hardin **(dalam Deliarnov, 2006:113)**, masyarakat rasional yang dalam setiap tindakannya selalu didasarkan pada kepentingan pribadi cenderung akan mengeksploitasi sumberdaya (alam) milik bersama secara membabi buta, yang pada gilirannya akan mengancam kelangsungan kehidupan bersama. Barang milik bersama cenderung dieksploitasi tanpa memerhatikan manfaat bagi generasi mendatang. Rasionalisasi dari perilaku destruktif diri sendiri secara kolektif ini adalah bahwa pelaku-pelaku individu tidak mempunyai insentif untuk menahan apalagi mengurangi eksploitasi sumberdaya milik bersama. Masalahnya, jika ia tidak ikut (berpartisipasi) mengeksploitasi sumberdaya milik bersama yang ada, maka orang/pihak lain tetap akan melakukannya. Jadi, sepanjang ada peluang, lebih baik

memanfaatkan semua yang ada sekarang. Inilah yang disebut Hardin sebagai tragedi kekayaan milik bersama.

Padahal pada hakikatnya tujuan pembangunan adalah untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat. Hal ini dapat dinyatakan bahwa salah satu masalah penting yang dihadapi dalam pembangunan ekonomi adalah bagaimana memberlakukan 'barter' yang fair antara upaya pemenuhan kebutuhan pembangunan di satu sisi dan mempertahankan kelestarian lingkungan di sisi lain. Secara historis, pada tahun 1987 *World Commission on Environment and Development* (WCED) atau dikenal sebagai *Brundland Commission* menerbitkan *Our Common Future.* Publikasi ini kemudian memicu lahirnya agenda baru tentang konsep pembangunan ekonomi dan keterkaitannya dengan lingkungan dalam konteks pembangunan yang berkelanjutan.

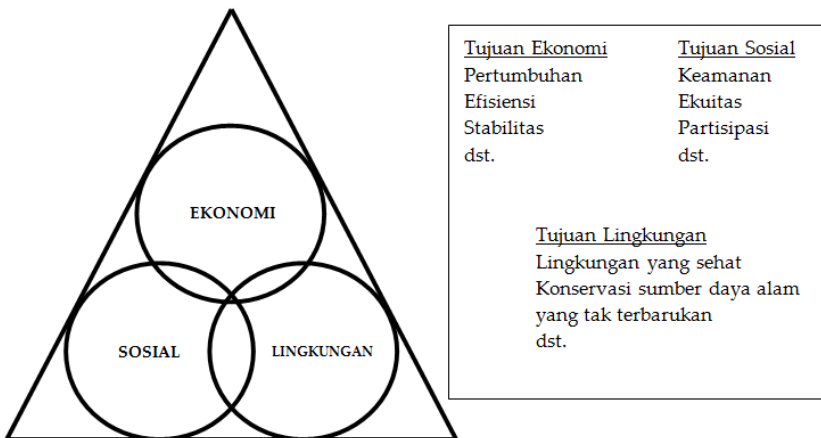
Adapun definisi Pembangunan Berkelanjutan yang digunakan oleh Komisi Brundtland PBB dan merupakan yang paling sering dikutip, sebagai berikut: (dalam **Ulum, 2014:1**)

> *"Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs."*
>
> (Pembangunan berkelanjutan adalah pembangunan yang memenuhi kebutuhan sekarang tanpa mengorbankan kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri).

Untuk mencapai tujuan tersebut dibutuhkan strategi pelaksanaannya, di antaranya ada empat hal yang perlu diperhatikan yaitu; pemerataan, partisipasi, keanekaragaman,

integrasi, dan perspektif jangka panjang yang diikuti pendekatan secara ideal.

Menurut Haris (dalam Fauzi, 2004), secara konseptual bidang pembangunan berkelanjutan dibagi menjadi 3 (tiga) hal: keberlanjutan lingkungan, keberlanjutan ekonomi dan keberlanjutan sosial. Keberlanjutan ekonomi diartikan sebagai pembangunan yang mampu menghasilkan barang dan jasa secara kontinyu untuk memelihara keberlanjutan dan menghindari terjadinya ketidakseimbangan sektoral yang dapat merusak produksi pertanian dan industri. Kemudian, keberlanjutan lingkungan harus mampu memelihara sumber daya yang stabil, menghindari eksploitasi sumber daya alam dan fungsi lingkungan. Konsep ini juga menyangkut pemeliharaan keanekaraman hayati dan fungsi ekosistem lainnya yang tidak termasuk kategori sumber-sumber ekonomi. Adapun keberlanjutan sosial diartikan sebagai sistem yang mampu mencapai kesetaraan, penyediaan layanan sosial, termasuk kesehatan dan pendidikan.

Gambar 1. Tujuan Pembangunan Berkelanjutan

Sebuah artikulasi dari nilai-nilai dan prinsip-prinsip keberlanjutan dapat ditemukan dalam Piagam Bumi. Piagam tersebut menawarkan visi terpadu dan definisi keberlanjutan. Dokumen tersebut dikembangkan selama beberapa tahun setelah KTT Bumi di Rio de Janeiro, Brasil pada tahun 1992 dan dirilis secara resmi pada tahun 2000. Selanjutnya, Agenda 21 menekankan bahwa partisipasi masyarakat luas dalam pengambilan keputusan adalah prasyarat mendasar untuk mencapai pembangunan berkelanjutan.

Tidak berhenti sampai di situ, pada bulan Agustus 2015, 193 negara telah menyepakati 17 tujuan pembangunan berkelanjutan sebagai berikut:

1. Menghapuskan kemiskinan
2. Menghapuskan kelaparan dan mewujudkan pertanian yang berkelanjutan
3. Kesehatan untuk semua umur
4. Pendidikan yang berkualitas dan merata
5. Kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan
6. Ketersediaan air bersih dan sanitasi untuk semua
7. Energi untuk semua
8. Pertumbuhan ekonomi yang inklusif dan lapangan kerja layak
9. Inovasi, infrastruktur yang baik dan industrialisasi yang berkelanjutan
10. Mengurangi kesenjangan
11. Kota dan hunian yang inklusif, aman dan berkelanjutan
12. Pola konsumsi dan produksi yang berkelanjutan
13. Melawan perubahan iklim dan dampaknya
14. Konservasi pemanfaatan laut yang berkelanjutan

15. Melindungi dan merestorasi ekosistem, dan perlindungan hutan
16. Perdamaian dan keadilan
17. Kemitraan global

Selanjutnya, keadaan dinilai tidak berkelanjutan ketika *natural capital*, atau sumberdaya alam yang tersedia, dieksploitasi atau didestruksi dengan akselerasi yang sangat cepat jika dibandingkan dengan proses pemulihannya. Kerusakan karena keserakahan manusia tidak hanya dirasakan oleh suatu komunitas sosial tertentu, tetapi akan mengancam kehidupan manusia secara global. Bahkan yang lebih fatal lagi adalah dampaknya bagi kehidupan manusia di masa yang akan datang. Keberlanjutan mensyaratkan bahwa aktivitas manusia hanya menggunakan sumber daya alam pada tingkat di mana mereka dapat diperbarui secara alami.

Bertautan dengan itu, semakin meningkatnya frekuensi kasus dan masalah lingkungan telah memberikan kontribusi bagi tumbuhkembangnya ide-konsep pembangunan berkelanjutan. Dalam beberapa hal, eksploitasi sumber daya yang tidak terkendali bukan hanya akan mengakibatkan kelangkaan sumber daya tetapi juga dapat mengakibatkan menurunnya kualitas lingkungan. Untuk itu, pembangunan (fisik dan ekonomi) harus berorientasi pada pembangunan berkelanjutan (yang berwawasan lingkungan).

Jadi, konsep dasar pembangunan berwawasan lingkungan bertumpu dari gagasan tentang keterbatasan sumber daya dalam memenuhi kebutuhan manusia (*human needs*) sehingga perlu dilestarikan agar dapat dimanfaatkan secara bijak, baik untuk

generasi kini maupun yang akan datang. *Sustainable development* adalah konsep pembangunan yang ingin menyeimbangkan antara aktivitas sosial ekonomi dan ketersediaan sumber daya alam. Konsep pembangunan seperti ini memang tidak hanya memperhatikan kepentingan generasi sekarang, namun juga kepentingan generasi yang akan datang (*inter-generational approach*).

1.2. *Environmental Governance*

Governance biasanya didefinisikan kontras dengan apa yang dianggap sebagai pola tradisional kekuasaan (administrasi) publik di mana otoritas terpusat dan dilakukan secara hierarkis - sering disebut sebagai model 'komando dan kontrol' **(Richards dan Smith 2002: 4)**. *Governance* juga mengindikasikan 'diseminasi otoritas' dari *single actor* menjadi multi-aktor. Dalam konteks ini telah terjadi pergeseran dari konsep *Government* ke *Governance*.

Sehubungan dengan itu, Stoker merumuskan parameter atas penerapan konsep *governance* yang dirangkumnya ke dalam 5 (lima) proposisi sebagai berikut **(Stoker, 1998: 18)**:

1. *Governance* mengacu pada seperangkat institusi dan aktor yang diambil dari pemerintah maupun pihak di luar pemerintah;
2. *Governance* mengidentifikasi kaburnya batas-batas dan tanggung jawab untuk mengatasi masalah sosial dan ekonomi;
3. *Governance* mengidentifikasi keterkaitan kekuatan dalam hubungan antara lembaga-lembaga yang terlibat dalam aksi kolektif;

4. *Governance* adalah tentang jaringan aktor pemerintahan yang otonom;
5. *Governance* mengakui kapasitas untuk menyelesaikan sesuatu yang tidak hanya bertumpu pada kekuatan atau menggunakan otoritas pemerintah.

Environmental Governance atau dapat juga disebut sebagai tata kelola lingkungan (hidup) merupakan suatu interaksi multi-level antara lokal, nasional, internasional/global, namun tidak terbatas pada interaksi antara tiga aktor utama yaitu *state*, *private*, dan *civil society*. Kegiatan interaksi tersebut dilakukan, baik secara formal maupun informal, dalam memformulasikan dan mengimplementasikan kebijakan untuk merespons tuntutan dan masukan dari masyarakat terkait lingkungan yang bertujuan untuk mencapai pembangunan berkelanjutan (yang ramah lingkungan).

Esensi *environmental governance* adalah supremasi hukum. Untuk menerapkan prinsip aturan hukum ke fungsi tata kelola lingkungan mungkin akan lebih menantang. Sebuah sistem tata kelola lingkungan berupaya untuk mengintegrasikan berbagai kepentingan yang berpotensi konflik dalam pengelolaan lingkungan dan sumber daya. Pemenuhan kebutuhan hendaknya menyeimbangkan kepentingan ekonomi, sosial dan ekologis secara simultan. Oleh karena itu, dalam tata kelola ini ada relevansi prinsip supremasi hukum, dalam konteks keberlanjutan ekonomi, sosial dan ekologi.

Pengelolaan sumber daya alam yang kaya dan beragam merupakan tantangan yang kian kompleks. Ancaman lingkungan akan memerlukan respons global, regional, nasional dan lokal

yang mengikutsertakan berbagai pemangku kepentingan. Berbagai ancaman global terhadap keberlangsungan ekosistem, antara lain:

1. Berkurangnya hutan tropis dunia, menyebabkan hilangnya sumber daya, erosi tanah, banjir, dan hilangnya keanekaragaman hayati,
2. Kekurangan sumber daya air bersih,
3. Menurunnya kualitas ekosistem pesisir dan sumberdaya kelautan,
4. Menipisnya sumberdaya energi yang tak terbarukan.

Dari sekian ancaman tersebut, sebagai misal, ekosistem pesisir Asia Tenggara yang sedang menghadapi degradasi yang parah. Sebelas persen dari terumbu karang benar-benar rusak, 48 persen telah kritis, dan 80 persen terancam punah. Ekosistem mangrove juga rusak parah, dengan sekitar 70 persen tutupan hutan tersebut telah hilang. Ekosistem rumput laut juga mengalami kerusakan, mulai dari 20 persen hingga 60 persen. Degradasi habitat pesisir/laut dan hilangnya keanekaragaman hayati yang terkait tersebut bisa memiliki implikasi lintas batas negara. Peningkatan lalu lintas laut karena perdagangan internasional juga menimbulkan risiko dalam bentuk tumpahan minyak dan pencemaran air. **(Contreras, 2008: 158)**.

Belum lagi perubahan iklim merupakan isu yang kian serius dan urgen untuk dicarikan jalan keluarnya. Iklim bumi telah berubah, dan konsensus ilmiah tidak hanya menyatakan bahwa aktivitas manusia telah berkontribusi secara signifikan, tetapi bahwa perubahan ini jauh lebih cepat dan berbahaya daripada estimasi sebelumnya. Suhu global rata-rata telah naik dan terus